

Primeras Jornadas de Investigación “Ríos Urbanos: nuevas perspectivas para el estudio, diseño y gestión de los territorios fluviales”.

Universidad Nacional de La Plata / Universidad Nacional de San Martín, 2 y 3 de noviembre de 2017

## MESA 2: GESTIÓN DE LOS TERRITORIOS FLUVIALES EN ÁREAS URBANAS Y PERIURBANAS

### **Las costas metropolitanas del Río de la Plata: de balnearios abiertos a paisaje postal**

Marina Wertheimer

Becaria doctoral UBACyT - Instituto Gino Germani - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires  
Buenos Aires – Argentina  
Plaza 4091 3º10  
[marwertheimer@gmail.com](mailto:marwertheimer@gmail.com)

#### **Resumen**

Desde hace dos décadas estamos asistiendo a un paulatino proceso de “recuperación” de las costas metropolitanas del Río de la Plata, tras un proceso de cercamiento iniciado en la década de 1970. A partir del estudio de dos casos de renovación urbana en frentes costeros del Río de la Plata, ubicados en la primera y segunda corona de conurbación de Buenos Aires –el Vial Costero de Vicente López, al norte; y Nueva Costa del Plata, entre los municipios de Quilmes y Avellaneda, al sur– es posible afirmar que el Estado ha delegado en –cuando no, coadyuvado a– la gestión del habitar ribereño en el capital privado.

En este contexto, nuestra propuesta es presentar, en primer lugar, una historización de los usos a los que se destinaron las costas en las mencionadas localidades. En segundo lugar, analizar cómo, a partir de la globalización de la Buenos Aires metropolitana (Ciccolella, 1999) las riberas se han erigido como zonas de oportunidad para negocios inmobiliarios, por sus grandes superficies de suelo “infrautilizado” (Novoa, s.f.) y por su emplazamiento estratégico: centralidad y paisajes privilegiados hacia el río y a espacios verdes con baja densidad de edificación. A partir de ello, por último, queremos profundizar en la dimensión conflictiva que reviste la producción del espacio en estas áreas y en la manera en la que los distintos actores –los poderes locales, los grupos empresariales involucrados, los habitantes y/o las organizaciones civiles– disputan el uso del territorio.

**Palabras clave:** conflicto ambiental; frentes costeros; costas del Río de la Plata; renovación urbana

#### **Abstract**

Since two decades ago we are witnessing a gradual process of "recovery" of the metropolitan coasts of the Río de la Plata, after a period of enclosure started in the 1970s. Drawing on the study of two Río de la Plata waterfront renewal cases, located in the Buenos Aires metropolitan area (Vicente López Quilmes and Avellaneda) we can state that the State delegated his agency in urban policy into the real estate sector.

The aim of this article is to present, in first place, a history of the uses of the coasts in the aforementioned locations. In second place we analyse how, since the globalization of Buenos Aires metropolitan areas (Ciccolella, 1999), its riverbanks became opportunity areas for real estate businesses, due to their large “underutilized” lands (Novoa, sf) and to its strategic location: central, with privileged river landscapes and green spaces with a still low building density. Finally, we want to focus into the conflicting dimension of the production of space in these areas and the way in which different actors –local authorities, business, dwellers and social movements- contest their territory.

**Keywords:** environmental conflict ; waterfronts ; urban basins ; urban renewal

## Introducción

Desde hace dos décadas estamos asistiendo a un paulatino proceso de “recuperación” de las costas metropolitanas del Río de la Plata, tras un proceso de cercamiento iniciado en la década de 1970. A partir del estudio de dos casos de renovación urbana en frentes costeros del Río de la Plata, ubicados en la primera y segunda corona de conurbación de Buenos Aires –el Vial Costero de Vicente López, al norte; y Nueva Costa del Plata, entre los municipios de Quilmes y Avellaneda, al sur– es posible afirmar que esta recuperación ha sido delegada por el Estado en el capital privado, a partir de la construcción de grandes emprendimientos inmobiliarios, relegando en un segundo plano la noción de proyecto público.

En este contexto, en este trabajo presentamos, en primer lugar, una historización de los usos a los que se destinaron las costas en las mencionadas localidades. En segundo lugar, analizamos cómo, a partir de la *globalización* de la Buenos Aires metropolitana (Ciccolella, 1999) las riberas se han erigido como zonas de oportunidad para negocios inmobiliarios, por sus grandes superficies de suelo “infrautilizado” (Novoa, s.f.) y por su emplazamiento estratégico: centralidad y paisajes privilegiados hacia el río y a espacios verdes con baja densidad de edificación. A partir de ello, profundizamos, en tercer lugar, en la dimensión conflictiva que reviste la producción del espacio en estas áreas y en la manera en la que los distintos actores –los poderes locales, los grupos empresariales involucrados, los habitantes y/o las organizaciones civiles– disputan el uso del territorio.

## I. Las costas metropolitanas del Río de la Plata a lo largo de los últimos cien años

Buenos Aires, la ciudad del mar de agua dulce y de puerto tardío, encuentra una relación conflictiva con su río. Su costa nunca fue abrupta ni tuvo límites tajantes que demarcaran con exactitud dónde terminaba la tierra y dónde comenzaba el agua. El vaivén de las aguas y la suba y baja de la marea dieron lugar a un lecho barroso, sin playas firmes o arenosas, como tiene el país vecino, Uruguay. Las características singulares de su oleaje dieron lugar a una interfase inundable que según la marea podía volverse tierra firme o un área pantanosa. Desagües naturales, arroyos, playas barrosas, lagunas con pastizales y bajos anegadizos fueron los rasgos característicos de la morfología (Etulain, 2004). Las riberas del Río de la Plata, en particular, se caracterizaban por permanecer anegadas durante buena parte del año. Esto implicó el relegamiento de amplias porciones de terrenos costeros hasta prácticamente mediados del siglo XX y representó un obstáculo para la expansión de la cuadrícula que caracterizó a Buenos Aires desde su fundación (Williams y Silvestri, 2016).

Los límites originarios de la ciudad de Buenos Aires terminaban en las inmediaciones de la avenida Libertador y sus extensiones: Paseo Colón y Leandro Alem. La barranca sobre la que se emplaza la Casa Rosada, sin ir más lejos, desembocaba en las márgenes del río de La Plata, por donde ahora circula la avenida Paseo Colón. En 1887 comenzaron las obras de relleno de la costa, desde la calle Córdoba hasta la boca del Riachuelo. Gracias a ello, en 1898 se terminó de construir el puerto de Buenos Aires en los terrenos que hoy forman el barrio de Puerto Madero: una gran isla artificial de aproximadamente 350 hectáreas, separada de la ciudad por cuatro diques y dos dársenas de acceso para los barcos. Otro ejemplo de la construcción de la ciudad a partir de rellenos lo provee Costanera Norte, la cual fue construida entre 1930 y 1960 para ocupar la superficie que hoy se extiende entre el Club de Pescadores y la avenida Pampa. Hoy es la única avenida de la ciudad que da al río. A partir de la década del '60, el relleno de la costa continuó, pero a partir de iniciativas atomizadas que dieron lugar a la formación de Costa Salguero, Punta Carrasco y Ciudad Universitaria.

El total de las superficies de relleno desde la configuración de la costa original de la Ciudad de Buenos Aires a la actual fue de aproximadamente 2.054 hectáreas. El período durante el cual se adicionó una mayor superficie a partir de esta técnica fue entre 1964 y 1991, cuando se creó el área correspondiente a la Reserva Ecológica y a la ciudad Deportiva de Boca (Marcomini y López, 2004)

Fuera de los límites de la ciudad, las áreas costeras inundables se destinaron, en general, a una multiplicidad de usos, los cuales pueden resumirse en la instalación de grandes equipamientos urbanos, los cuales, por sus dimensiones, no podían ser alojados dentro del damero del resto de la ciudad. Depósitos, rellenos sanitarios y destacamentos militares constituyeron algunas de las piezas que se distinguieron por la escala de las intervenciones y por la complejidad de sus funciones.

#### *1.a. Las costas de Vicente López*

El municipio de Vicente López presentó desde temprano una mayor integración a la ciudad que otros municipios de la conurbación, como zona de producción (sobre todo ladrillera) y lugar de residencia vacacional de la élite porteña, en chacras de grandes extensiones la zona de pendiente entre las avenidas Maipú y Libertador y que desemboca en el Río de La Plata. Su ribera estuvo tempranamente ocupada por clubes deportivos y sociales que se instalaron en terrenos "ganados al río", disfrutando los beneficios de su cercanía a la Capital Federal y la belleza bucólica de su paisaje fluvial. A fines del siglo XIX, en paralelo a la instalación de los primeros balnearios en Capital Federal y la constitución de Tigre como destino estival preferido (a partir de la llegada del tren, en 1826), también Vicente López comenzó a imponerse como localidad balnearia. Sus playas abiertas, cubiertas de yuyales, piedras y arena barrosa atraían tanto a vicentelopeses como porteños por igual para calmar el calor los días de verano.

A partir de 1920 se instalaron los primeros clubes privados. Esso, Bunge y Born, Atlético Sefaradí Argentino y Bouchard fueron algunos de los que se erigieron en la zona costera en las proximidades a la capital. Unos pocos kilómetros más hacia el norte, las playas comenzaron a ser concesionadas. Los balnearios El Indio, La Playita, Las Escaleritas y Playa Dorada adaptaron la morfología preexistente cubriendo los bordes costeros con arena. A la altura de la actual calle Roca se construyó una rambla, que estuvo acompañada de esolleras, piletas y hasta vestuarios para los bañistas. Entre las playas y la avenida Libertador, a medida que se iban añadiendo terrenos a la superficie del municipio por medio de continuos rellenos, se establecieron pequeños comercios familiares y chalets, de un perfil socioeconómico algo más bajo que las residencias de la élite que se multiplican del otro lado de la

avenida Libertador. No obstante, buena parte de estos terrenos quedó baldía, y con el correr del tiempo se fueron instalando allí talleres mecánicos y numerosos depósitos.

El esplendor de la costa como destino balneario se extendió hasta mediados del siglo pasado. Es a partir de la década de 1960 que comenzó a hacerse manifiesta la alta contaminación del Río de la Plata –derivada del aporte de efluentes cloacales e industriales de toda la cuenca del Plata– lo cual tornó el nadar en sus aguas una hazaña cada vez más difícil. En 1978 la municipalidad sancionó una ordenanza prohibiendo bañarse en las aguas del río; y en paralelo se instaló en la ribera el Batallón Albatros de la Prefectura Naval, que impidió el ingreso a la costa a toda persona ajena al establecimiento. Desde entonces, y hasta la década del '90, el acceso público a la ribera quedaría prohibido, signando el declive de la ribera de Vicente López como espacio recreativo.

#### *1.b. La costa entre Quilmes y Avellaneda: la Ribera de Bernal*

Al sur de la ciudad de Buenos Aires, el área costera que se extienden entre los partidos de Avellaneda y de Quilmes dista mucho de las características de aquellas de Vicente López.

El barrio La Ribera de Bernal, ubicado en el extremo norte del municipio de Quilmes y en el límite con Avellaneda, no tiene un nombre oficial, sino que sus propios vecinos así la llaman. Poca gente externa conoce ese nombre o su existencia misma. Es un pequeño asentamiento –que no figura en ningún mapa–, en el que distribuyen 120 viviendas, ubicadas en tierras fiscales de la Prefectura Naval Argentina. Las calles son de tierra y el material predominante de las casas es de madera. La mayoría de sus habitantes trabaja en el mercado informal, de forma precaria o temporal. Además, casi el 40% de los hogares contaban, en 2015, con ingresos mensuales inferiores a los \$5000,-. Casi la mitad de la población adulta sólo cuenta con estudios primarios (IDEAL, 2015).

La Ribera de Bernal constituye un área menor dentro de la costa de la zona sur, dominada por el puerto de Dock Sud (Avellaneda) y el Balneario de Quilmes. Dock Sud se ubica en la desembocadura del Riachuelo hacia el Río de La Plata y allí se emplaza el polo petroquímico Dock Sud, un conglomerado industrial que abarca 380 hectáreas por donde ingresan el 80% de las sustancias químicas que recibe el país, y donde se asientan una cuarentena de empresas de refinamiento de derivados de la industria petroquímica, además de numerosas villas de emergencia, cuya población vive en contacto directo con la contaminación química. Unos 15 kilómetros al sur, se encuentra el Balneario de Quilmes, inaugurado en 1917 como uno de los balnearios más aristocráticos del Río de la Plata (con rambla emplazada sobre pilotes, una gran pérgola, una pileta olímpica y el primer cine sonoro al aire libre de la Argentina), actualmente se encuentra en avanzado estado de deterioro. Sin embargo es el único balneario que existe a lo largo de más de 50 km. de costa desde Avellaneda hasta La Plata.

Entre estas dos grandes unidades paisajísticas se emplaza el barrio La Ribera de Bernal. Además de ser uno de los más de cuarenta asentamientos y villas de Quilmes que más pasa desapercibido, tiene la particularidad de estar ubicado adentro de la selva marginal quilmeña.

La selva marginal es una formación típica de las márgenes de los ríos Paraná y Uruguay, con características de la selva misionera, que por el aporte de semillas y sedimentos transportados por estos ríos se reprodujo en zonas australes como en Bernal y Punta Lara. Esta unidad ecosistémica incluye el albardón costero –una franja de suelo elevada paralela al río– que obra a modo de “obstáculo” para el escurrimiento superficial de las aguas, por lo cual, a su lado, se forman los

bañados de la llamada “terrazza baja” que da lugar a flora típica de zonas pantanosas. Esta unidad paisajística presenta una importante diversidad, con más de setecientas especies de vegetales, aves, mamíferos reptiles y anfibios. Este tipo de bosque no se encuentra en ninguna otra área fuera de la franja costera del sur del AMBA (Guerrero et al, 2012).

La Ribera de Bernal forma parte, a su vez, de las llamadas Quintas de Sarandí, unas 300 hectáreas delimitadas entre el canal Sarandí, el canal Santo Domingo y el Río de la Plata, que se destinaron al cultivo frutihortícola y a la actividad pesquera con fines comerciales, a partir del asentamiento, a fines del siglo XIX, de inmigrantes provenientes principalmente de Europa (Rabey, 2007). La producción de las quintas fue disminuyendo hacia final del siglo, y el sistema entró en decadencia definitiva en 1970, cuando la costa comenzó a destinarse a nuevos usos urbanos.

Así, en 1978, en las adyacencias de la Ribera de Bernal, se inauguró el relleno de basura de la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana (CEAMSE), ubicado sobre 300 hectáreas entre las localidades de Wilde (Avellaneda), Villa Domingo y Bernal (Quilmes). La instalación del CEAMSE implicó el desalojo de quienes habitaban estas tierras. Si bien no fue posible encontrar material de archivo sobre la expulsión de habitantes de la ribera, es un hecho mencionado numerosas veces en las entrevistas y forma parte de la memoria local. Según relata Elba, vecina de la Ribera de Bernal:

*Hace 50 años todo era más de casa quinta. Eran familias que tenían las casas y venían a pasar el fin de semana, porque esto era todo tipo la costa. El río, todo. Eran casas quintas que las derrumbaron. Eran casas re lindas, tipo chalecito. Después en una época de los militares sacaron todo y quedaron las casitas más sencillas. Pero allá tiraron todo. La plaza, todo, había casas con piletas. Para la época de los militares. Nos querían echar a todos, por el CEAMSE (Elba, entrevista realizada en diciembre de 2015).*

A la instalación del CEAMSE siguió la de la planta potabilizadora General Belgrano, en el año 1978, que proveería de agua a la zona sur de la CABA y de GBA. Ese mismo año comenzó la licitación para la construcción de la autopista Buenos Aires - La Plata. Inaugurada en 1995, constituyó una importante conexión de la zona sur con el resto de la metrópolis, a expensas de erigirse como una barrera urbana que dificultaría el acceso a la ribera desde las localidades adyacentes, con lo cual se completó el perfil costero como zona de grandes equipamientos urbanos.

En 2013 el tendido de luz eléctrica y la instalación de agua potable motivaron la llegada de nuevos habitantes, a través de la ocupación de terrenos, o la compra de parcelas subdivididas a título informal.

#### *I.c. La recuperación de las costas*

La llegada del Ferrocarril y la construcción del puerto de Buenos Aires primero, y la instalación de grandes áreas de equipamiento urbano a lo largo de toda la costa del AMBA de clubes y establecimientos deportivos privados después, fueron delineando la noción de una ciudad construida “de espaldas al río”. En respuesta a ello, en los años ’80 comenzó un período en el que los discursos políticos municipales estuvieron dominados por la voluntad de “recuperación” de las costas para el uso ciudadano, frente a la dificultad de acceso por la instalación de espacios de uso privado y barreras urbanas. Según Graciela Silvestri, esta revalorización de las riberas metropolitanas se

produjo en el marco de la recuperación democrática, acompañada de un discurso que enfatizaba la necesidad de recuperar, también, el espacio público (Silvestri en Fedele, 2011).

En 1983, con el retorno a la democracia, el intendente de Vicente López, el radical Don Jorge Alberto Sabatini encargó dismantelar el Batallón Albatros, de Prefectura, que se había instalado en la ribera sobre sus antiguas playas. Así, reinauguró la zona como balneario municipal por un breve interregno. A partir de 1987, con la asunción del radical Enrique “Japonés” García como intendente municipal, se encaró una transformación masiva del área que requirió que las playas de arena pasaran a ser depositarias de la descarga diaria de basura, escombros, restos de demolición y residuos de todo tipo, los cuales constituirían una base de rellenos con la cual el municipio sumaría 200 hectáreas a su superficie.

En 1992, a partir de un “Concurso Nacional de Ideas para la Recuperación Urbana Ambiental y Ecológica del Área Ribereña de Vicente López”, se encargaron obras de parquización de la costa. Sobre los escombros y restos de demolición se erigieron terraplenes que fueron forestados con distintos pastizales y especies arbóreas. En 1993 se inauguraron los primeros metros de lo que se más adelante se llamaría el Paseo de la Costa, un parque con 45 hectáreas a lo largo de 1.600 metros lineales paralelos a la costa que habría de constituirse en el espacio verde más grande de todo el municipio, con la asistencia de miles de personas cada fin de semana. La última etapa de construcción y forestación del Paseo de la Costa fue en 2004, año en el que se tomaría la decisión de volverlo a modificar, en favor del desarrollo de importantes proyectos inmobiliarios.

En Avellaneda, las apelaciones a la recuperación costera emergieron a principio de los años 2000 con la gestión del intendente Oscar Laborde, quien comenzó a hacerse eco de las denuncias de ambientalistas que reclamaban la necesidad de “recuperar” espacios verdes a partir de la reubicación de industrias y el cierre del relleno sanitario. En el año 2004, grupos locales lograron el cierre del CEAMSE a partir de demostrar la influencia de los gases emanados por el venteo del relleno en la aparición de distintas enfermedades entre la población (leucemia, alergias y problemas respiratorios). Dos años más tarde, comenzó a proyectarse en esos terrenos la construcción de un mega-emprendimiento inmobiliario que funcionaría como propuesta simplificadora para la demorada recuperación de la costa sur.

## **II. Nuevos proyectos inmobiliarios**

### *II.a. El Vial Costero y la modernización urbana*

En una ya famosa sesión del 24 de diciembre de 2004, el Concejo Deliberante de Vicente López aprobó la modificación del Código de Ordenamiento Urbano (COU) para habilitar la construcción del Vial Costero, una avenida de seis carriles que se inauguró en 2010 y corre de forma paralela al río y a la avenida Libertador, a lo largo de 17 cuadras. Financiado con 25 millones de pesos del Gobierno nacional, es el emblema del nuevo proyecto urbano para la costa del norte del conurbano.

Junto al permiso para construir esta avenida, el nuevo código urbano permitió la construcción en altura sobre la avenida Libertador y calles transversales, y se incluyó la cesión de tierras de dominio público para su explotación comercial. Así, Vicente López ponía un coto a la presencia de modestas viviendas tipo chalet, terrenos fiscales, depósitos y talleres; y abría las puertas a modernas e imponentes torres de oficinas, viviendas y ocio, de las cuales se destaca el monumental complejo Al Río.

Al Río es un gran proyecto urbano, lanzado por la empresa desarrolladora argentina Ribera Desarrollos S.A. –dirigida por el empresario Carlos de Narváez– en asociación con las firmas internacionales Remind Group y Christie’s Great Estates. Al Río está emplazado en la intersección entre Avenida Libertador, la autopista General Paz y el “kilómetro 0” del flamante Vial Costero, sobre un predio de dieciséis hectáreas, siete de las cuales son terrenos de dominio público concesionados por el municipio a esta empresa. Las obras comenzaron a principios de 2012. En 2013 inauguró la primera torre de oficinas y en 2017 una de sus tres torres residenciales. Además comprenderá un centro comercial, un auditorio cubierto y edificios de oficinas con importantes jardines y espacios verdes para quienes decidan vivir en estos “exclusivos” departamentos.

Además de este mega-emprendimiento, a partir de la sanción del nuevo código urbano, las zonas adyacentes a la costa de Vicente López se están transformando a un ritmo acelerado y sostenido, a partir del asiento de modernos edificios de oficinas y emprendimientos residenciales orientados a sectores de altos ingresos. Estos son promocionados por las prestaciones de alta calidad que ofrecen, la inclusión de amenidades como salones de usos múltiples, piletas, spa, gimnasio, solárium y seguridad privada. Además, muchos de estos nuevos edificios (conocidos habitualmente como *countries* verticales) se promocionan por su impacto amigable con el medio ambiente, empleando certificaciones internacionales de eficiencia energética, como es la catalogación LEED (acrónimo de Leadership in Energy & Environmental Design) con la que ya cuenta Al Río. A estos “plus” se suman la cercanía con la Capital, los buenos accesos y abundantes medios de transporte, en un entorno dominado por el verde y el río.

En la actualidad son más de 15 los proyectos residenciales *premium*, comerciales y de oficinas que ya se han construido o se encuentran en construcción, algunos con vista al río y otros sobre la Avenida del Libertador y las calles adyacentes.

De este modo, la iniciativa conjugada de capitales inmobiliarios y poderes públicos, derivó en que desde mediados de los años 2000, el valor de la propiedad en Vicente López, entre Libertador y el río, llegara a igualar los valores de venta de Puerto Madero.

## *II.b. Nueva Costa del Plata en Quilmes y Avellaneda*

Nueva Costa del Plata es un desarrollo urbano ubicado en la zona costera del río de la Plata, entre los municipios de Quilmes y Avellaneda, que busca convertirse en el “nuevo Puerto Madero”, con paseos públicos a la vera del río, amplias extensiones de parques y un sector de comercios y viviendas de lujo.

Nueva Costa del Plata ha de emplazarse en el perímetro delimitado, al este, por el río; al norte, por el Canal Santo Domingo; al sur, por la calle 222 de Quilmes; y al oeste, por la Autopista Buenos Aires-La Plata. Según el estudio de arquitectura encargado de diseñar el proyecto, Oficina Urbana –el mismo de Puerto Madero–, el 70% de la superficie será destinada a parques de carácter público, privilegiándose los espacios verdes; y el restante 25% se dispondría para usos residenciales, oficinas comerciales, hoteles, equipamientos comunitarios y una sede de la Universidad de Avellaneda. Sus edificios, de hasta 40 pisos y áreas comerciales, han de albergar alrededor de 25.000 personas, con una inversión inicial de 50 millones de dólares. Adicionalmente, las hectáreas del relleno sanitario desactivado –“ambientalmente aptas”, según fuentes de la empresa desarrolladora– piensan ser destinadas a un gran parque público, de más de 400 hectáreas (Aizcorbe, Bouzo y Wertheimer, 2013).

El proyecto está impulsado por el grupo empresario ítalo-argentino Techint, a través de su empresa subsidiaria, SYUSA (Saneamiento y Urbanización Sociedad Anónima), propietaria de más de 232 hectáreas sobre la ribera de Bernal y la localidad vecina, Villa Domínico.

Según un documento elaborado por Oficina Urbana, Nueva Costa del Plata constituirá “un barrio abierto, integrado al frente costero del Río de la Plata y al orden urbano formal de ambas ciudades”. Como se detalla en el documento, el proyecto plantea el desarrollo de una ciudad “abierta” que promueva el acceso público a la costa del río y que la vincule al resto de la metrópolis:

*Fijáte el perfil residencial, náutico, deportivo, recreativo, turístico, con calidad en el espacio público, que tiene toda la costa del corredor norte. Todo lo anterior, hasta llegar al centro, se da hasta este límite: el Riachuelo, o el puerto de Dock Sud. El resto no existe. Entonces, si antes el Riachuelo era el límite, gracias a un proyecto así, se rompen los límites, porque es la oportunidad de empezar a ligar y conectar con otros tramos de la ciudad* (Ricardo Converti, director de Oficina Urbana, entrevista realizada en agosto de 2012).

A partir de este proyecto, entonces, se busca la regeneración de la ribera sur y su vinculación con las áreas más prósperas de la ciudad a través del espacio público costero. Nuevo Costa del Plata se presenta como un proyecto cuyo espacio quedaría incorporado al “corredor ribereño” metropolitano, recuperando las “degradadas” tierras costeras sureñas para la vida ciudadana, la recreación y el deporte.

El proyecto, lanzado en 2008 y frenado en 2012 por una medida cautelar, ha sido relanzado recientemente a través de una nueva página web que deja en un segundo plano la importancia de la conectividad urbana con el resto de la ciudad y, en cambio, enfatiza valores ambientales y de conservación, en estrecha similitud a las consignas de los grupos ambientalistas que se oponen a este desarrollo y que interpusieron la medida cautelar para frenarlo.

### **III. Grandes Proyectos Urbanos en frentes de agua**

Los procesos de renovación urbana en frentes costeros estudiados encuentran como antecedente directo el remozamiento de Puerto Madero en los años 90 (Nuñez y Gopegui, 2012; Cuenya y Corral, 2011). A partir de la renovación del antiguo puerto quedó visibilizado el accionar que caracterizaría a los distintos gobiernos desde entonces. Si hasta la década de los '90 el Estado había mantenido el predominio en la regulación del crecimiento urbano —ejerciendo un rol preponderante en la promoción de las políticas urbanas—, en consonancia con las transformaciones ocurridas a nivel mundial, hicieron su aparición importantes actores provenientes del ámbito privado y se redefinieron las prioridades de las políticas urbanas, las cuales pasaron a centrarse en la generación de climas de oportunidad para los negocios urbanos, buscando la máxima rentabilidad.

En un escenario de descentralización gubernamental y frente a nuevas y crecientes obligaciones financieras, desde entonces los gobiernos locales buscan atraer inversiones privadas a fin de remediar la baja en la recaudación y aumentar la base de sus recursos fiscales. De esta manera, los gobiernos se comprometen en la búsqueda activa de estrategias urbanas destinadas a tornar atractivo el espacio local para el desarrollo capitalista y contribuir a su posicionamiento en el escenario mundial.



Es posible abordar los procesos de renovación urbana en frentes costeros a partir del “nuevo paradigma empresarial” de la gestión pública de la ciudad, o bien “empresarismo urbano” (Nuñez y Gopegui, 2012; Cuenya y Corral, 2011; Harvey, 1989; Borja y Castells, 1997). Siguiendo a David Harvey, el mismo estaría caracterizado por (a) la promoción de alianzas entre el sector público y el sector privado, donde se conjugan recursos privados con capacidades gubernamentales para atraer inversiones directas; (b) una orientación empresarial, sometida a los riesgos propios de una inversión especulativa; (c) foco en la economía política “del lugar” en tanto estrategia de regeneración urbana antes que en la promoción planificada del territorio.

Beatriz Cuenya y Manuela Corral (2011), a partir del estudio de Puerto Madero, emplean la noción de Grandes Proyectos Urbanos liderados por “coaliciones de crecimiento” (entre las empresas del real estate, de la construcción y del sector público) para describir las coaliciones público-privadas que buscan transformar áreas estratégicas de la ciudad, que habían quedado relegadas (usualmente terrenos ferroviarios, portuarios, áreas de depósitos, terrenos para carga y de descarga, pero también interfaces sin edificación, relegadas por su calidad de “marginales”). Los Grandes Proyectos Urbanos incluyen diseños modernos y en general apuntan a áreas de residencia y de oficinas, además de una oferta para el ocio y el turismo, de alta exclusividad y apuntan a un público de alto poder adquisitivo (Cuenya, 2009).

Las autoras observan una secuencia repetida en la operación de estos Grandes Proyectos Urbanos, la cual consiste en el fraccionamiento de grandes extensiones de tierras públicas vacantes; la posterior comercialización de las parcelas resultantes bajo nuevas normativas urbanas que habilitan usos de mayor edificación; la construcción de edificios de alto estándar; y la posterior venta de los inmuebles a usuarios de alto poder adquisitivo.

En los dos proyectos costeros estudiados, en efecto, se observaron dinámicas similares: en lo que respecta a la obtención y fraccionamiento de tierras (las modificaciones en los códigos de ordenamiento urbano de cada municipio habilitaron la adquisición de grandes extensiones de tierra en manos de capitales privados); su ubicación en cercanías a vías de acceso rápido y autopistas (que en los '90 vieron ampliar su escala y modificaron las condiciones de circulación y accesibilidad al privilegiar el uso de automóviles sobre el transporte público); construcción de inmuebles de alta gama con precios y valores que orientan la oferta hacia un público de alto poder adquisitivo, obteniendo beneficios de su localización estratégica, con vistas al río y a extensiones boscosas para comercializar productos “escenográficos” (Amendola, 2000). Estas operaciones se ven acompañados de un andamiaje discursivo que exalta su alta calidad, exclusividad, sustentabilidad y la propuesta de crear espacios de uso público donde antes no existían (Arizaga, 2005; Pérez y Ríos, 2008).

Esta operatoria sería impensable sin el accionar estatal, vinculado directamente en la suba del valor del suelo. Al permitir edificación donde antes estaba prohibido, los precios se elevan rápidamente a partir de la especulación inmobiliaria que busca capturar esos incrementos de valor del suelo.

### *III.a. Los estados locales abrazando nuevos negocios*

A partir del apartado precedente puede observarse que, en distinta medida, en los dos escenarios de estudio el Estado en sus tres niveles (municipal, provincial y nacional) invirtieron en obras de infraestructura para acondicionar el suelo y aprobar normativas urbanas que permitieran usos más permisivos del suelo y nuevos coeficientes constructivos.

En el caso particular de Vicente López, el municipio y la provincia de Buenos Aires se comprometieron en la refuncionalización de tierras públicas estratégicas, junto con la inversionistas privados y empresas desarrolladoras que compraron suelo y construyeron sobre él un entorno de nivel *premium* dirigido a usuarios corporativos e individuales de alto poder adquisitivo.

El municipio de Vicente López había sancionado en el año 2000 su Código de Ordenamiento Urbano (COU). Esta normativa procuraba un particular énfasis en el cuidado de la zona costera, limitando la edificación en cinco pisos de altura, a fin de preservar la vista de las construcciones aledañas, evitar la proyección de sombra en el paseo costero y permitir la circulación de los vientos. Sólo cuatro años más tarde, en una sesión *express* del Concejo Deliberante del 23 de diciembre de 2004 se habilitaron numerosas excepciones al COU. Estas excepciones permitieron la construcción de edificios que promedian los 20 pisos en todos los terrenos de más de 2.500 m<sup>2</sup> que están entre Libertador y el Río de la Plata, un complejo comercial de *shopping*, cines, estadio cubierto para veinte mil personas y un hotel, entre otros. De esta manera, se destinaron un total de 140 hectáreas para proyectos inmobiliarios, equivalentes al 4% del territorio de Vicente López.

En el marco de estas excepciones, se modificó la línea de la ribera, a fin de dar cuenta legalmente del considerable aumento de la superficie costera en 200 hectáreas, a partir de obras de relleno. Así, a través del decreto 2479/07 la Provincia convalidó la modificación del Código de Ordenamiento Urbano de la Municipalidad de Vicente López. Con esta medida se aprobaron los rellenos efectuados en el área ribereña, se demarcó la nueva línea de ribera, se incorporó catastralmente esta superficie y se confirió a la Municipalidad de Vicente López la administración, uso y goce de estas tierras.

A su vez, la Municipalidad firmaría en 2008 un decreto para concesionar estos nuevos terrenos a la empresa Ribera Desarrollo S.A. y construir allí parte del emprendimiento Al Río, incluyendo un centro de convenciones, helipuerto y un estadio cubierto. La concesión se efectuó por 30 años, con la posibilidad de renovar a 10 años más.

Desde entonces, y con particular énfasis desde la gobernación de Jorge Macri en el año 2011, comenzarían permitirse numerosas excepciones al COU, las cuales se concentran en la zona costera.

Por último, la injerencia del gobierno nacional pudo verse en la financiación de la avenida Raul Alfonsín (el Vial Costero), para asegurar la movilidad de los propietarios de las nuevas torres sobre la costa.

En lo que respecta a Avellaneda, para desarrollar Nueva Costa del Plata, el municipio aprobó en diciembre de 2008 la rezonificación del área. En la anterior Ordenanza 11451/97, el perímetro delimitado por el Arroyo Santo Domingo, el Río de La Plata y el Partido de Quilmes estaba declarado como distrito de reserva. A partir de la sanción de la Ordenanza N° 21.332/08, entonces, se eliminó la protección a este área y se la calificó como “Zona de Gestión Especial” (ZGE), permitiendo la extensión de la zona urbana de Avellaneda.

Gracias a ello –y a la posterior convalidación por parte de la Provincia de Buenos Aires en el año 2010– en enero de 2012 comenzaron las obras de desmonte en la selva ribereña correspondiente al municipio de Avellaneda para poder empezar a construir Nueva Costa del Plata.

Ahora bien, el Concejo Deliberante de Quilmes al día de la fecha no ha aprobado la normativa urbana necesaria para el emplazamiento de nueva Costa del Plata. Si bien el entonces intendente del Partido Justicialista Francisco “Barba” Gutiérrez intentó conseguir los permisos necesarios, el Concejo Deliberante quilmeño –históricamente dividido y sin quorum propio para el partido gobernante–

nuca aprobó la modificación de las ordenanzas que protegen la zona de la “Selva Marginal Quilmeña” como reserva natural (Ordenanza Municipal 9348/02 y su modificatoria, Ordenanza 9508/03) .

Una vez iniciados los trabajos de “desmonte” en la selva de Avellaneda, un grupo de ambientalistas presentó ante la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata una medida cautelar que en 2013 paralizó las obras. Esta medida cautelar se basaba en que la obra no se adecuaba a la legislación de Quilmes y en que la Provincia no tenía vigente entonces el Ordenamiento Territorial que exige la Ley de Bosques.

Tanto en el caso de Quilmes y Avellaneda como en el de Vicente López, los proyectos a implantar no estuvieron exentos de conflictividad ante los nuevos usos pretendidos para el territorio.

#### **IV. Los usos conflictivos del espacio costero**

Tanto en Bernal como en Vicente López, a partir de la decisión de las mencionadas empresas de la construcción y del sector inmobiliario de modificar sendas extensiones de los territorios costeros, emergieron entre los habitantes próximos a grandes proyectos urbanos “lenguajes de valoración”: valores ecológicos, culturales y/o de subsistencia, distintos a la eficiencia económica como único argumento a la hora de justificar el impacto ecológico de distintos proyectos de intervención (Martínez Alier, 2009:8). Se trató, en efecto, de un proceso de *territorialización*, en el cual los actores locales –organizados o no– desarrollan representaciones sobre su espacio próximo, en las que destacan cualidades y valores asociados a su pertenencia a dicho territorio, a fin de defender sus proyectos, deseos y su propia relación con el mismo, ante lo que es considerado una amenaza. Son dos, principalmente, las categorías nativas que observamos que emergieron de este proceso de territorialización: la defensa del *espacio público* y la defensa del *verde* o el *ambiente*.

Si en la Ribera de Bernal las demandas ambientales tienen un lugar central –los ambientalistas denuncian que la construcción de Costa del Plata ha de perjudicar la preservación de la llamada “selva marginal” (protegida por la figura de reserva natural por una ordenanza del municipio de Quilmes) y de los humedales, con la consiguiente pérdida de la capacidad absorbente del suelo– en Vicente López éstas se combinaron con la defensa del espacio público –los vecinos nucleados en la asamblea Unidos por el Río denuncian la reducción de los espacios verdes; el aumento del tráfico automotor; la contaminación del aire, sonora y visual; la pérdida del uso de la costanera como espacio público; la demolición de clubes deportivos y espacios recreativos municipales–.

Sostenemos que las coaliciones de crecimiento mencionadas en un apartado precedente basan sus “puntos de apoyo morales” (Boltanski y Chiapello, 2002:37) en los reclamos vecinales para justificar las modificaciones al perfil urbano costero. En el caso de Vicente López, los emprendedores urbanos y el poder político se nutrieron, en efecto, de la crítica vecinal vinculada a los impactos negativos en el espacio público hasta incorporarla a su justificación de los nuevos mega-proyectos.

Una vez inaugurado el nuevo paseo costero en esta localidad, el partido político que asumió la gobernación municipal en 2011 (el PRO, con Jorge Macri como intendente) emplea una concepción del espacio público ribereño como algo sagrado e impoluto la cual debe, para hacerse efectiva, distinguir constantemente entre usuarios legítimos e ilegítimos. Es interesante aquí retomar los abordajes teóricos que denuncian el carácter ideológico que ha desempeñado la categoría de espacio público en el urbanismo (Delgado Ruiz, 2011; Duhau, 2008; Salcedo Hansen, 2002). La noción de espacio público promovida por el poder local se basa en la figura del *vecino* –como correlato local de

la figura política y jurídica de *ciudadano*— que concurre a éste para el libre encuentro entre iguales. La concreción física de este espacio público homogéneo se efectiviza, sin embargo, mediante el control activo de formas de comportamiento “incívico” que puedan cuestionar el normal fluir de una vida pública declarada “amable y desconflictivizada” (Delgado Ruiz, 2011:13). El espacio público costero de Vicente López, en efecto, es constantemente “preservado” a través de la incorporación de dispositivos de seguridad y de control a quienes ingresan a la costanera.

Por otra parte, la firma de arquitectos Oficina Urbana apela a la falta de un espacio público en la ribera de Bernal para fundamentar la necesidad del desarrollo de Costa del Plata, cuyo paseo costero ha de “acercar” los ciudadanos al río. Temporalmente frenado por una medida cautelar interpuesta por la asamblea ambientalista *No a la entrega de la Costa*, actualmente la empresa ha relanzando el proyecto con un cambio en su estrategia de venta, en la cual cobra renovada importancia la “protección de los espejos de agua interiores, el parque ribereño y las costas, asegurando la continuidad de la flora y fauna del lugar”. Entretanto, en el área donde se pretende emplazar la mega-urbanización se observa cotidianamente el ingreso de camiones de basura de la municipalidad de Avellaneda que arrojan escombros a los humedales.

Por otra parte, se observa que los distintos actores se *ambientalizan* estratégicamente. La *ambientalización* del sector empresarial, del ámbito de la política y de la gestión de un particular modelo de desarrollo urbano priorizan la utilidad de estos espacios de la ciudad en disputa y apuntan a la obtención de legitimidad en el ámbito empresarial o en ciertos ámbitos sociales, en lo que constituye una contraofensiva ante las denuncias de los movimientos sociales, a través de acciones directas y de marketing (Leite Lopes, 2006).

Los movimientos sociales vecinales, en cambio, apelan a la pureza e intangibilidad de los espacios verdes y recuperan nociones ambientales sostenidas por comunidades indígenas, sobre todo en lo que refiere a la noción de territorio como “comunidad de vida” y del ambiente asociado al “buen vivir” (Svampa, 2008).

## **A modo de conclusión**

En este artículo nos propusimos caracterizar la historia de la urbanización de un área tradicionalmente soslayada por los estudios urbanos: las zonas costeras. Las representaciones que tanto habitantes como estudiosos tienen de la metrópolis de Buenos Aires no parecen estar tan ligadas al Río de la Plata o a su ribera, como sí a *la pampa* y a sus infinitas posibilidades de expansión horizontal.

Tal como señalan Williams y Silvestri (2016), es a partir de la recuperación democrática, en la década del '80, que empieza a tematizarse la presencia —o ausencia— de las costas en el urbanismo contemporáneo y la necesidad de “recuperarlas” para el goce ciudadano, vinculadas al fomento de un uso público, después del rol siniestro que había desempeñado el Río de la Plata durante la dictadura con los vuelos de la muerte. Relegadas por la presencia del puerto y del ferrocarril, en la ciudad de Buenos Aires, o por grandes infraestructuras como plantas potabilizadoras, rellenos sanitarios o bases navales, en el caso del AMBA, distintos discursos públicos y proyectos urbanos comienzan a alzar la voz en favor de la recuperación de las costas.

Ahora bien, tal como dimos cuenta en este trabajo a partir del análisis de los casos de Vicente López, Quilmes y Avellaneda, tras breves impulsos que fueron, en su orientación, genuinamente

democratizadores del espacio ribereño –como se puede ver en el “Concurso Nacional de Ideas para la Recuperación Urbana Ambiental y Ecológica del Área Ribereña de Vicente López”– los estados locales terminaron relegando en el capital privado las iniciativas de refuncionalización costera.

Alianzas entre el sector público y el sector privado; cambios de normativas para la zona costera con procedimientos de dudosa transparencia; venta y licitación de terrenos a bajo costo; construcción de mega emprendimientos de usos mixtos y comercialización posterior a precios astronómicos son todos hechos que caracterizaron el accionar del municipio de Vicente López en la gestión de la zona costera entre los años 2006 y 2010, aproximadamente, y lo acercan al nuevo empresarismo urbano. Otro tanto ocurre en Quilmes y Avellaneda, aunque el proceso esté actualmente en *stand by*. La cercanía a la naturaleza y, en simultáneo, a la ciudad; la vista al verde, al río y sus cualidades ambientalmente amigables parecen justificar los nuevos mega desarrollos urbanos, acompañados de propuestas de creación de espacios abiertos y promoción de espacios públicos.

Como vimos también, el proceso de aprobación del nuevo perfil urbano para la costa no ha estado exento de conflictividad, la cual ha sido canalizada positivamente en la actual gestión del territorio costero, como se puede ver en Vicente López. Si uno de los lemas centrales de la defensa de la costa contra los mega emprendimientos inmobiliarios había sido la defensa del espacio público, actualmente es posible ver un gran despliegue de los poderes públicos en el ordenamiento del público que asiste todos los fines de semana a la costa, promocionando el uso público de la misa, asociado a la práctica de actividades deportivas y de tiempo libre. En efecto, desde la asunción del PRO en la gestión del municipio de Vicente López en 2011, se observa una continuidad con las políticas vigentes en la ciudad de Buenos Aires desde 2007, centradas en el embellecimiento urbano, el remozamiento de parques, plazas y la promoción de la vida sana y el deporte.

Queda pendiente para futuros trabajos el análisis de los modos en que los conflictos se han enlazado en torno a la defensa del ambiente, del espacio público, y cómo se efectiviza este espacio público *practicado* luego de la puesta en marcha de los procesos de renovación costera abordados.

## Bibliografía

Aizcorbe, M.; Fernández Bouzo, S.; Wertheimer, M. (2013) “Moros en la costa. Ambiente, actores locales y conflicto en torno a los megaproyectos de urbanización sobre la franja costera de los partidos de Avellaneda-Quilmes y Vicente López (2000-2011)”. En: Merlinsky, G. (coord) Cartografías del conflicto ambiental en Argentina. Buenos Aires: Ciccus

Amendola, G. (2000). *La Ciudad Posmoderna. Magia y Miedo de la Metrópolis Contemporánea*. Madrid: Celeste Ediciones.

Arizaga, C. (2005). *El mito de la comunidad en la ciudad mundializada. Estilos de vida y nuevas clases medias en urbanizaciones cerradas*. . El Cielo por Asalto.

Boltanski, L., & Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.

Borja, J. & Castells, M. (1997). *Local y global, La gestión de las ciudades en la era global*. Madrid: Taurus. Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. *Memoria y Estados Contables al 31 de diciembre de 2009 presentados en forma comparativa*. En: [www.puertomadero.com](http://www.puertomadero.com)

Cuenya, B. y Corral, M. (2011) "Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires". En: *EURE*. vol 37 | no 111 | mayo 2011 | pp. 25-45

Cuenya, B. (2009). *Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflicto de intereses. Notas sobre la experiencia argentina*. Ponencia presentada en Congreso Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brasil

Delgado Ruiz, M. (2011). *El espacio público como ideología*. Madrid: Los libros de la catarata.

Duhau, E. (2008). Vida y muerte del espacio público. En E. Duhau, & A. Giglia, *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli* (págs. 45-64). México: Siglo XXI. 13 Etulain, J. C. (2004). Transformaciones territoriales recientes en el litoral sur de la RMB. Un camino de gestión posible. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 11-42.

Fedele, J. (2011). *El río en la ciudad del plan*. Santa Fe: Litoral, Universidad Nacional del.

Guerrero, E. L., Lara, F. S., Ortiz, N. R. C., Constantino, F. B., & Simon, P. (2012). Relevamiento biótico de la costa rioplatense de los partidos de Quilmes y Avellaneda (Buenos Aires, Argentina). Parte I: aspectos ambientales, botánicos y fauna de opiliones (arachnida), mygalomorphae (arachnida) y chilopoda (myriapoda). *Historia Natural*, 2 (Tercera Serie), 31-56.

Harvey, D. (2007). De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza en el capitalismo tardío. En D. Harvey (Ed.). *Espacios del capital*. Madrid: Aikal.

IDEAL (2015). "Informe de relevamiento en la Ribera de Bernal". *Instituto de Estudio y Administración local*.

Leite Lopes, J. S. (2006). Sobre procesos de 'ambientalización' de los conflictos y sobre los dilemas de la participación. *Horizontes Antropológicos*, 12(25), 31-64.

Marcomini, Silvia; y López, R. (2004). Análisis de los riesgos ambientales por antropogénesis y su valoración frente a los futuros cambios climáticos en el área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires. *Revista de La Asociación Geológica Argentina*, 59(3), 416-422.

Martínez Alier, J. (2009). Conflictos ecológicos por extracción de recursos y por producción de residuos. *Letras Verdes*, 8-10.

Novoa, G. (s.f.). Paisaje e infraestructura: Las riberas de Buenos Aires. In *La humanización del espacio público 2010*. Ciudad de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Urbano - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Núñez, T. y Gopegui, G. (2012) "Génesis de un proyecto. Puerto Madero, Buenos Aires". En: *Revista Iberoamericana de Urbanismo* nº9

Rabey, M. (2007). Proyecto Las Quintas de Sarandí. Retrieved from <http://mariorabeyescritos.blogspot.com.ar/2007/11/proyecto-las-quintas-de-sarand.html>

Ríos, D., & Pírez, P. (Abril de 2008). Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad ambiental? *EURE*, 34(101), 99-119.

Salcedo Hansen, R. (2002). El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno. *EURE*, 28(84), 5-19. doi:<https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008400001>

Svampa, M. (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Williams, F. y Silvestri, G. (2016). Sudamérica Fluvial: primeros resultados de un programa de investigación sobre la relación entre infraestructura, ciudades y paisaje. *Estudios Del Hábitat*, 14(2422–6483). Disponible en: <http://revistas.unlp.edu.ar/Habitat/article/view/e011>